

**Título: Análisis legislativo comparado en clave estadística, ¿acompañando elecciones?**

**Autor:** Licenciada Bárbara Luciana Bravi (Lic. en Ciencia Política y Relaciones Internacionales)

**Mail:** barbaritelp@hotmail.com

**Institución:** UCALP (Universidad Católica de La Plata) IRI (Instituto de Relaciones Internacionales UNLP)

**Área temática:** Instituciones Políticas y calidad de la democracia / Política Comparada

**Resumen:**

El presente trabajo aborda una arista de estudio de la ciencia política como es la actividad y producción legislativa, y en particular nos ocuparemos de la atinente a la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. El paper se centra particularmente en la realización y presentación de proyectos por los diferentes bloques políticos, con la segmentación de acuerdo al tipo de proyecto de que se trate. El enfoque propuesto es el comparativo, para lo cual tomaremos como espacio temporal el período legislativo años 2012-2013, y 2013-2014, con la particularidad de tener un año electoral, por lo que el trabajo tiene dos ejes de análisis. Por un lado, observar las fluctuaciones de producción y presentación de proyectos en un año electoral, y en otro año donde no hubo elecciones. El segundo eje apunta a analizar, mediante criterio estadístico, si puede haber un correlato entre las temáticas de los proyectos presentados, y las preocupaciones ciudadanas reflejadas en la agenda de medios.

**“Trabajo preparado para su presentación en el XI Congreso Nacional y IV Congreso Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 8 al 11 de septiembre de 2014.”**

## **1. Introducción**

Cada sistema político con sus correspondientes subsistemas adoptan de alguna manera, las características de aquella sociedad en la cual están inmersos. En este sentido, la Legislatura como actor racional complejo, también presenta particularidades que obedecen a cuestiones tanto estructurales como coyunturales. Es el ámbito por naturaleza, donde se observa la interdependencia con el poder ejecutivo, y se teoriza sobre cuestiones de representación.

Ahora bien, a partir de una serie de interrogantes que giran en torno a la producción legislativa, y a la representación política, entre otros factores, quisimos conocer cuál fue la performance legislativa de los bloques en los años 2012 y 2013, en perspectiva comparada ya que 2013 fue un año electoral. Utilizamos la variable estadística, por lo que el análisis será mas de índole cuantitativo que cualitativo.

El presente trabajo se encuentra estructurado en dos partes, en primer lugar abordaremos la producción legislativa de la Honorable Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires correspondiente al año 2012, período legislativo 140º, para lo cual nos enfocaremos específicamente en los proyectos de ley presentados. Especialmente nos interesa conocer las temáticas sobre los mismos, por lo que a los fines de esta investigación elaboramos una matriz con categorías que contienen a las áreas más relevantes. También nos enfocaremos en la producción legislativa traducida en iniciativas de proyectos de ley que ha tenido cada bloque político, es decir su desempeño o 'performance' legislativa.

En una segunda instancia nos interesa comparar esta 'performance' o producción de iniciativas del año 2012, con el 2013 dado que el mismo fue un año electoral. Partiendo de la premisa de que en los años electorales el desempeño legislativo disminuye.

## **2. ¿Por qué trabajar con proyectos de leyes, es decir iniciativas?**

Como expresa González Tule, los proyectos de ley reflejan el interés del parlamentario en su calidad de legislador, pues la facultad de iniciativa se encuentra fuera del debate en torno a la dinámica de negociación y aprobación de las leyes. En este sentido, el posterior éxito o rechazo de los proyectos no inhibe a los legisladores para llevar a cabo su principal función<sup>1</sup>.

Adherimos a este postulado, dado que es el objeto de este trabajo, indagar sobre la producción legislativa a través de la capacidad de iniciativa. Dado que el proceso de sanción de una ley es complejo e intervienen otros actores, solo nos ocuparemos de los proyectos 'presentados'.

## **3. Los tipos de Legislaturas y la Representación Política**

---

<sup>1</sup> Luis A. González Tule, "El focus de la representación política: conociendo los intereses que defienden los diputados en México". Trabajo preparado para ser presentado en el Seminario de Investigación del Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Salamanca. Link: [http://campus.usal.es/~acpa/sites/default/files/gonzalez\\_tule-focus\\_representacion.pdf](http://campus.usal.es/~acpa/sites/default/files/gonzalez_tule-focus_representacion.pdf)

Todo modelo destinado a explicar la dinámica oficialismo-oposición a nivel subnacional en Argentina debe reconocer las características propias de la región latinoamericana. En particular en América Latina las legislaturas no poseen tanto peso como el Congreso de los Estados Unidos y en numerosas oportunidades han sido caracterizadas como “rubber stump”<sup>2</sup>. Quizás una de las razones que explique la menor relevancia adjudicada por algunos autores a la institución parlamentaria en América Latina está vinculada a los quiebres democráticos sufridos en la mayoría de los países de la región en los que la clausura de la legislatura fue moneda común durante muchos años. Sin embargo en numerosos trabajos llevados a cabo en los últimos años se ha refutado esta corriente destacando el rol proactivo de las legislaturas en la elaboración de las políticas públicas, asimismo, se ha resaltado la relevancia adquirida por esta institución en la resolución de las crisis políticas y en la remoción de presidentes.<sup>3</sup>

Michael Mezey<sup>4</sup> ha elaborado una tipología de Legislaturas, donde relaciona la influencia del Congreso en la toma de decisiones y el apoyo público de que goza:

Poder en la toma de decisiones	Apoyo social mínimo	Apoyo social máximo
Mucho	Legislaturas vulnerables	Legislaturas activas
Moderado	Legislaturas marginales	Legislaturas reactivas
Nulo		Legislaturas mínimas <sup>5</sup>

Aunque las legislaturas marginales no son los motores principales de la formulación de políticas en sus sistemas políticos, siguen siendo un actor fundamental. Los diputados de las legislaturas marginales son vistos comúnmente como actores pasivos en la formulación de políticas incluso en sistemas en los que se presume que la legislatura es el socio menor en el proceso de formulación de la política pública, puede haber normas procesales disponibles para los líderes de la asamblea que se puede utilizar para facilitar la aprobación de ciertos proyectos y para impedir que otros prosperen.<sup>6</sup>

La tipología de Mezey es una clasificación interesante donde se deja entrever un abanico de posibles situaciones, donde el ejemplo más claro quizá de una legislatura activa pueda ser el Congreso de Estados Unidos, y en el caso de las legislaturas marginales encontramos algunos ejemplos de países de Latinoamérica. Por lo que uno podría suponer que las legislaturas de los sistemas parlamentarios deberían oscilar entre las activas y reactivas, mientras en los sistemas presidenciales las legislaturas que abundan serían las vulnerables y marginales. Sin embargo, la praxis muestra que no siempre es así.

<sup>2</sup> Hay legislaturas que simplemente endosan decisiones hechas en otras partes. Estos son llamados legislaturas de “aprobación automática” o “rubber stump”.

<sup>3</sup> Cecilia G. Rodríguez, “El papel legislativo de la oposición parlamentaria en las legislaturas subnacionales argentinas”. Trabajo preparado para ser presentado en el Seminario de Investigación del Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Salamanca, 2 de Diciembre de 2013. Link: [http://campus.usal.es/~acpa/sites/default/files/semin\\_invest\\_cecilia\\_rodriguez\\_nov-2013\\_0.pdf](http://campus.usal.es/~acpa/sites/default/files/semin_invest_cecilia_rodriguez_nov-2013_0.pdf)

<sup>4</sup> Ver Michael Mezey (1979), “Comparative Legislatures”. Durham, Duke University Press.

<sup>5</sup> Gabriel Corona Armenta, “Los Poderes federales en la consolidación democrática de México”. Universidad Nacional Autónoma de México. Gernika.

<sup>6</sup> Michelle M. Taylor and Christopher Diaz, “Who Gets Legislation Passed in a Marginal Legislature, How, and What Types of Legislation Is It? A Study of the Honduran Congress”. Prepared for delivery at the 1997 meeting of the Latin American Studies Association, Continental Plaza Hotel, Guadalajara, Mexico, April 17-19, 1997.

En referencia a los sistemas presidencialistas, Maria Paula Bertino apunta que los proyectos presentados por los legisladores tendrán una menor expectativa de ser aprobados, porque los legisladores no invierten tiempo en buscar su aprobación. Mientras que los proyectos presentados o esponsorados por el Ejecutivo tienen mayor tasa de aprobación. Por último, aquellos proyectos presentados por legisladores que se aprueban apuntan a beneficiar a sus electores y a sus distritos.<sup>7</sup>

En la teoría democrática normativa se observa un apreciable consenso sobre la fuente de legitimidad de la legislatura y sobre las funciones que debe cumplir. En esencia, se postula que la fuente de legitimidad de la legislatura radica en su condición de “representante del pueblo” y que sus funciones esenciales son la elaboración de las leyes, y el ejercicio del control político sobre los demás órganos del poder público y particularmente sobre el Ejecutivo. Como corolario, son dos las exigencias fundamentales que se formulan a la legislatura: que sea verdaderamente representativa y eficaz, esto es, que haga buenas leyes, y ejerza un buen control político.<sup>8</sup>

#### **4. Buenos Aires y su Legislatura**

La provincia de Buenos Aires tiene un sistema bicameral, pero a los fines de este trabajo solo nos abocaremos a la producción legislativa de la Honorable Cámara de Diputados, más precisamente a la presentación de proyectos de ley. La elección de trabajar solamente con los proyectos de ley no es azarosa, la Cámara de Diputados también se expresa mediante proyectos de Resolución, proyectos de Declaración, Solicitud de Informes y Comunicaciones. Los proyectos de Resolución son las resoluciones propias que emanan de la voluntad de los Diputados, es decir son la expresión que atañe solamente a la Cámara de Diputados. Mientras las Declaraciones pueden involucrar a otros actores como el Ejecutivo, y son expresiones de deseo en algunos casos. Sin embargo, los mismos por lo general refieren a aspectos coyunturales, como declaración de interés a una fiesta local, o declarar de interés legislativo una conmemoración. Es a estos efectos que *decidimos trabajar con los proyectos de Ley, ya que consideramos que los mismos tienen un fin u objeto estructural, mientras las declaraciones, resoluciones y solicitudes responden a factores coyunturales.*

##### **4.1. Los Proyectos Presentados**

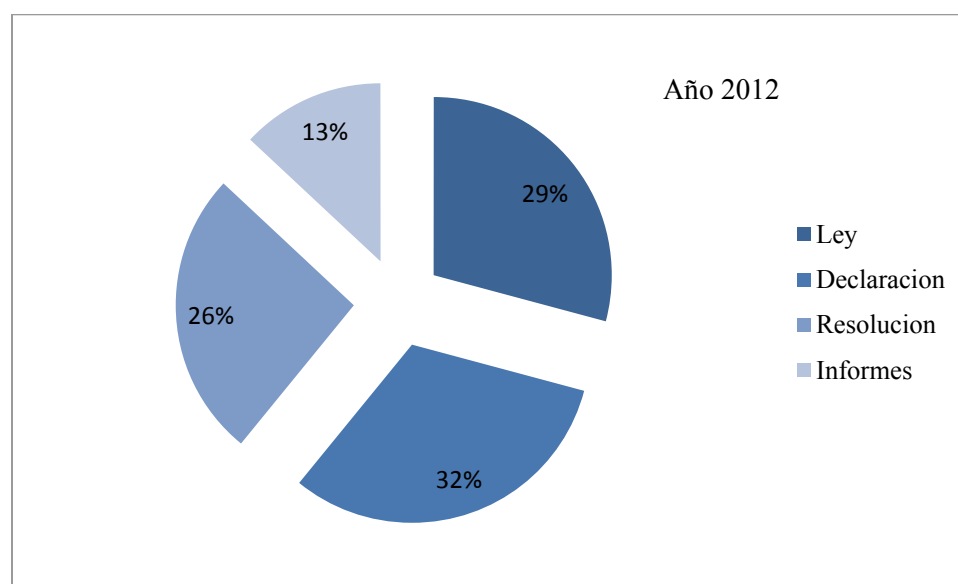
Así observamos que en el transcurso del año 2012 se presentaron un total de 5454 proyectos en la Cámara de Diputados de la Provincia. A ellos tenemos que segmentarlos, ya sean los mismos, proyectos de Ley, de Declaración, Resolución, Comunicaciones Oficiales o Solicitud de Informes. Restando las Comunicaciones Oficiales que fueron 1253, correspondientes a este periodo legislativo numero 140°, hubo un total de 4201 proyectos presentados en la Cámara de Diputados de la Provincia. Distribuidos de la siguiente manera:

---

<sup>7</sup> María Paula Bertino, "La producción legislativa como variable dependiente. Apuntes para una agenda de investigación en América Latina". Trabajo presentado en el Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, "La Ciencia Política desde el Sur", Asociación Uruguay de Ciencia Política, 14-16 de noviembre de 2012. Link: [http://www.aucip.org.uy/docs/cuarto\\_congreso/13141812%20-%20Bertino,%20Mar%C3%ADa%20Paula.pdf](http://www.aucip.org.uy/docs/cuarto_congreso/13141812%20-%20Bertino,%20Mar%C3%ADa%20Paula.pdf)

<sup>8</sup> José Miguel Calderón López, "¿Para qué reformar el Congreso? Sinrazones de la razón y razones de la sinrazón". En Régimen Político. Link: <file:///C:/Users/Denis%20Sosa/Downloads/Dialnet-ParaQueReformar-4018334.pdf>

Periodo Legislativo 140 (2012) <sup>9</sup>	
Proyectos de Ley	225
Proyectos de Declaracion	333
Proyectos de Resolucion	095
Solicitud de Informes	48
Total	201



Cuadros: Elaboración propia en base a datos de la H.C.D. de la provincia de Buenos Aires

Encontramos así, que del total de proyectos presentados, el mayor numero corresponde a proyectos de Declaración, que suman un 32%, los de Ley ocupan el segundo lugar con un 29%, los proyectos de Resolución en tercer lugar con un 26% y por último las Solicitudes de Informes trepan a un 13%.

Mencionábamos que a los fines del presente solo nos centraremos en los proyectos de ley presentados, que suman un total de 1225. Ahora bien, de ese número se desprenden también los ingresados por el Ejecutivo provincial, y los remitidos por el Senado, con lo cual el número de los *proyectos propiamente nacidos en Diputados se reduce a 854*. Y con ese número nosotros elaboramos la segmentación por temáticas.

<sup>9</sup> Elaboración propia con los datos de la Honorable Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires.

## 4.2. La producción legislativa por Bloque

### a) Año 2012

Siguiendo con el análisis de los proyectos de ley presentados nos interesa conocer la distribución de estos proyectos por bloque político. En la Cámara Baja durante el período observado, encontramos 10 bloques políticos que son: el Frente para la Victoria, la Unión Cívica Radical (con dos variantes), la Coalición Cívica, Unión Pro Peronismo, Unión Celeste y Blanco, Frente Amplio Progresista, Alternativa Peronista, Proyecto Bonaerense, Nuevo Encuentro y Lealtad Peronista. La distribución de los proyectos presentados fue la siguiente:

Union Celeste y Blanco	8.66 %
Proyecto Bonaerense	2.01 %
Pro Peronismo	10.04 %
Nuevo Encuentro	2.13 %
Coalicion Civica	13.68 %
FAP	12.42 %
FPV	33.75 %
Lealtad Peronista	0.88 %
Alternativa Peronista	5.27 %
UCR	11.17 %
Total	100 %

De los proyectos presentados en 2012, como dijimos anteriormente, el total sumados los propios de Diputados más los del Ejecutivo y el Senado totalizan 1225 proyectos, de los cuales 100 fueron promulgados.

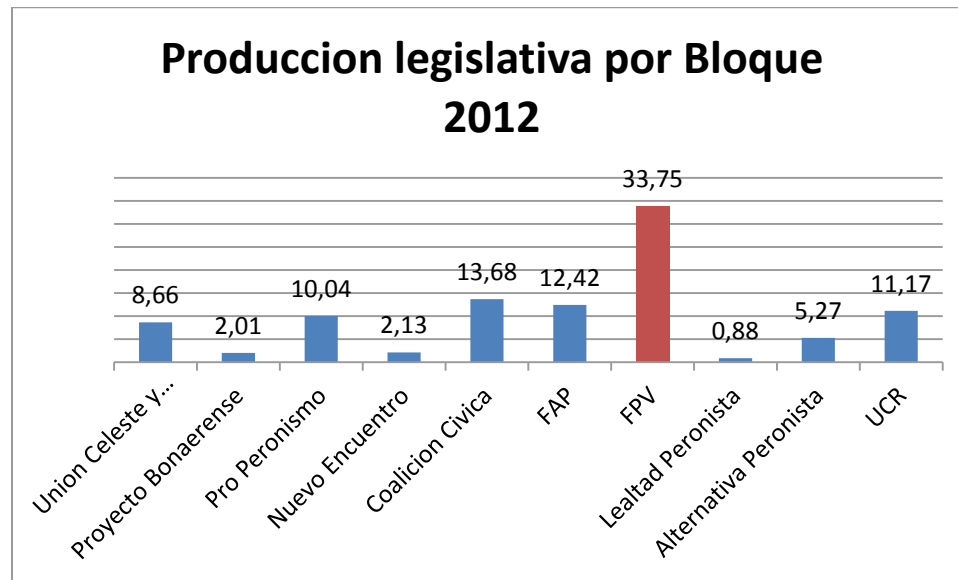
De los proyectos promulgados en 2012, el 50% fueron iniciativas de Diputados, mientras que el otro 50% se reparte en iniciativas del Ejecutivo y el Senado.<sup>10</sup>

Promulgados	100
Sancionados	3
Vetados	3
Media Sancion	12
Pendiente	907

---

<sup>10</sup> De los 100 proyectos promulgados en 2012, 51 proyectos fueron iniciados en Diputados, mientras que 25 tuvieron nacimiento en el Senado, 22 corresponden al Ejecutivo y 2 al Presupuesto.

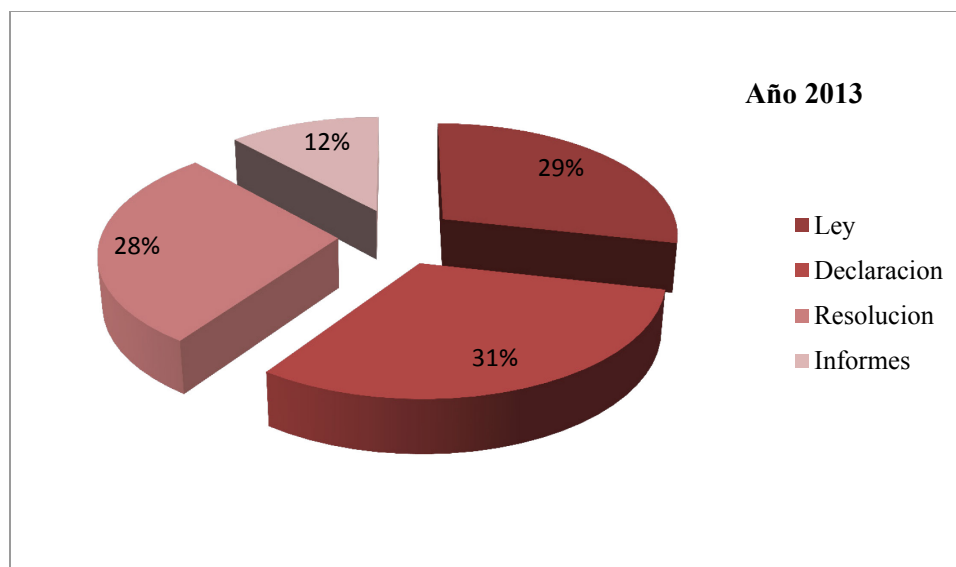
Total	1225
-------	------



**b) Año 2013**

En el año 2013 presentaron un total de 3251 proyectos con la siguiente distribución:

Periodo Legislativo 141 (2013)	
Proyectos de Ley	926
Proyectos de Declaracion	1014
Proyectos de Resolucion	926
Solicitud de Informes	385
Total	1251

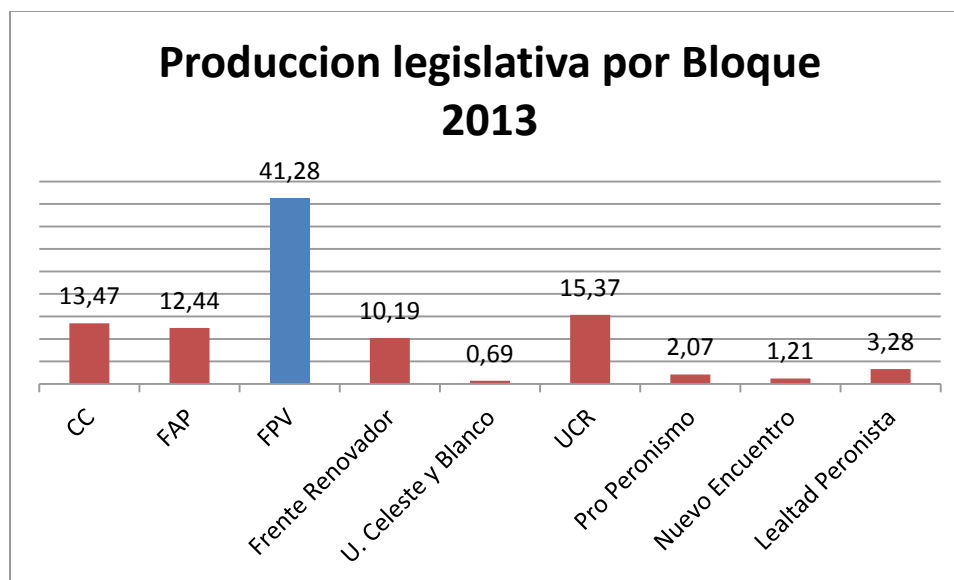


Se puede observar una constante cuantitativa en la presentación de los proyectos de Declaración, seguido por los de Ley, en tercer lugar los de Resolución y por último las Solicitudes de Informes.

En 2013 se presentaron en total 926 proyectos de ley, y **579** corresponden a Diputados. Respecto a la producción legislativa, en cuanto a la presentación de proyectos por Bloque Político, la distribución del 2013 fue la siguiente:

CC	13.47 %
FAP	12.44 %
FPV	41.28 %
Frente Renovador	10.19 %
U. Celeste y Blanco	0.69 %
UCR	15.37 %
Pro Peronismo	2.07 %
Nuevo Encuentro	1.21 %
Lealtad Peronista	3.28 %
Total	100 %





De los 926 proyectos de ley presentados en 2013 corresponden: a Diputados 579 proyectos, Senado 313 proyectos, 2 relativos al Presupuesto, y 32 al Ejecutivo.



2013	
Promulgados	24
Media Sancion	126
Vetados	0
Sancionados	3
Pendientes	1873

## 5. Comparación, 2012 y 2013

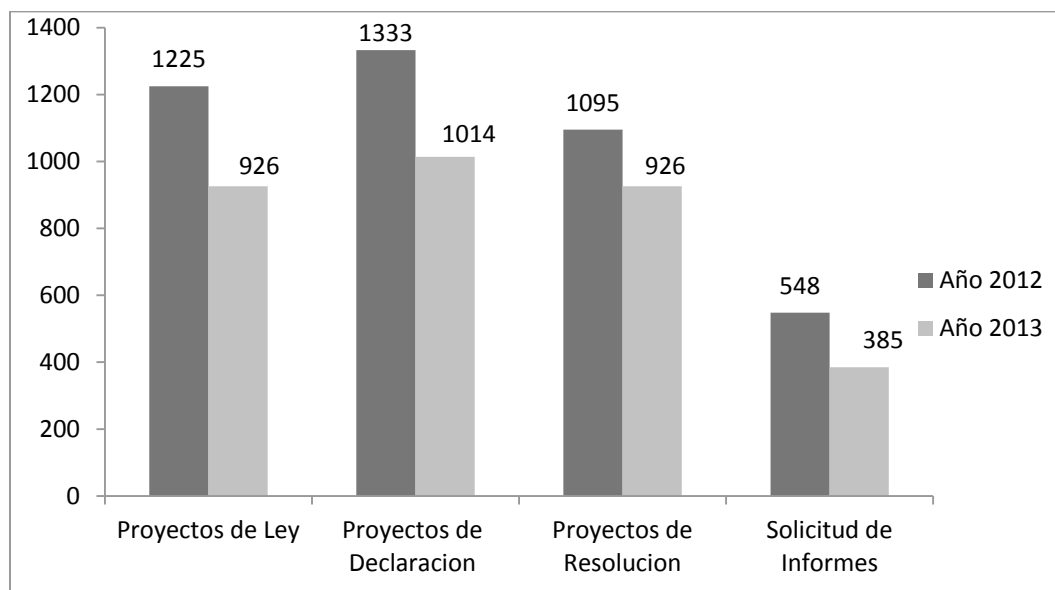
Ahora bien, si se observa una diferencia en cuanto a la presentación total de Proyectos, que había sido de un total de 4201 para 2012, contra un total de 3251 para 2013.

Así se observa:

		Año 2012	Año 2013
Proyectos de Ley		1225	926
Proyectos de Declaracion		1333	1014
Proyectos de Resolucion		1095	926

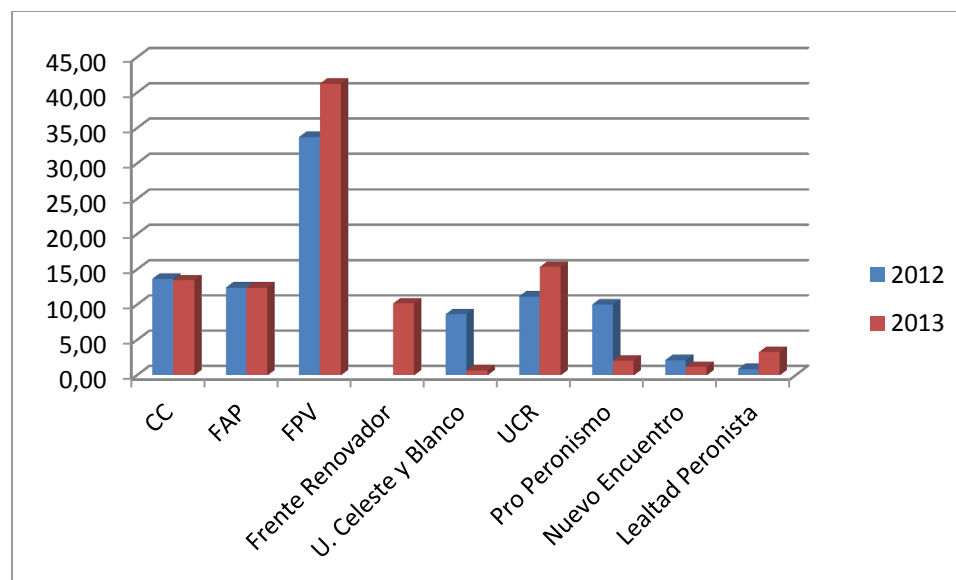
Solicitud de Informes	548	385
Total	 4201	 3251

### Comparación 2012 - 2013



En cuanto a la producción por bloque encontramos lo siguiente:

	2012	2013
CC	13.68%	13.47%
FAP	12.42%	12.44%
FPV	33.75%	41.28%
Frente Renovador		10.19%
U. Celeste y Blanco	8.66%	0.69%
UCR	11.17%	15.37%
Pro Peronismo	10.04%	2.07%
Nuevo Encuentro	2.13%	1.21%
Lealtad Peronista	0.88%	3.28%



## 6. Las categorías y áreas temáticas de los proyectos de 2012

Para este apartado, segmentamos en una matriz de datos los proyectos de acuerdo a los temas que abordaban. En la tipología de Taylor-Robinson y Díaz, se proponen tres categorías orientadas al territorio que afecta, de base territorial: 1) local -cuando las iniciativas estén dirigidas hacia una única persona, municipalidad o ciudad-; 2) regional -si abarcan varios estados de la República-; y 3) nacional -cuando abarquen todos los estados, regiones o municipios-.<sup>11</sup>

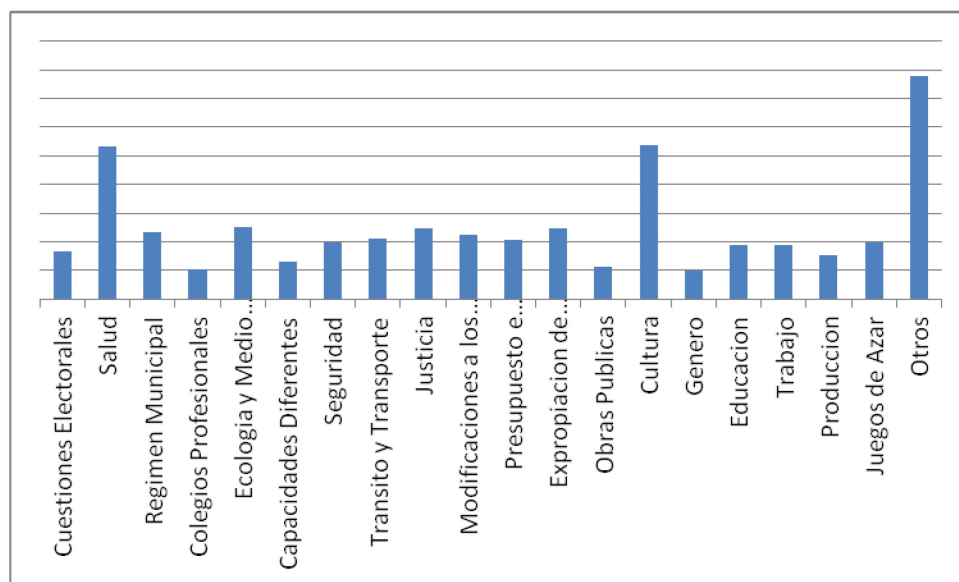
A los fines del presente trabajo consideramos apropiado adoptar una nueva taxonomía ya que lo que nos interesa es conocer los temas sobre los que se trabajó, para ver que coincidencias se pueden establecer con las preocupaciones ciudadanas. Es decir, analizar si la agenda legislativa tuvo coincidencias con la agenda de los mass media.

Para el período estudiado que es el periodo legislativo 140°, año 2012, hemos segmentado los proyectos de ley en 22 categorías que son las áreas de incumbencia sobre el objeto del Proyecto.

TEMAS	PROYECTOS
Cuestiones Electorales	28
Salud	91
Régimen Municipal	40
Colegios Profesionales	18

<sup>11</sup> Taylor-Robinson, M. y Díaz, C. 1999, "Who gets Legislation Passes in a Marginal Legislature and is the Label Marginal Legislature Still Appropriate? A study of the Honduran Congress", Comparative Political Studies, Vol. 32, núm. 5, pp. 589-625.

Ecología y Medio Ambiente	43
Capacidades Diferentes	22
Seguridad	34
Transito y Transporte	36
Justicia	42
Modificaciones a los Códigos	38
Presupuesto e Impuestos	35
Expropiación de Inmuebles	42
Obras Publicas	19
Cultura	92
Genero	17
Educación	32
Trabajo	32
Producción	26
Juegos de Azar	34
Otros	133
<b>Total</b>	<b>854</b>



En una primera lectura observamos que la categoría que mas registra proyectos presentados es el la de “cultura”, ahora bien, si incursionamos en la conformación de esta categoría encontramos lo siguiente:

De esos 92 proyectos corresponden:

Ciudadanos Ilustres y Otros	4
Cultura en General	8

La sub-categoría “Cuidadanos Ilustres y otros” representa un 64% de este ítem, en el que también se encuentran el reconocimiento a personalidades destacadas, declaraciones de “Interés Provincial” o “Bien Histórico” que pesan sobre personas, lugares o inmuebles. Es un atributo propio de los legisladores y de las Cámaras el otorgar estos reconocimientos y distinciones.

<b>OTROS</b>	
Prevision Social	15
Desarrollo Social, Nuevos Derechos	15
Emergencia Climatica	11
Violencia Escolar y Violencia Familiar	9
Hidrocarburos	6
Constitucion Provincial	8
Vivienda	5
Nocturnidad	5
Niñez	5
Consumidores	4
Adopcion	3
Pesca	3
Publicidad	3
Otros	41
<b>Total</b>	<b>133</b>

El análisis de la actividad legislativa ha generado un amplio debate en la literatura sobre la relevancia de las leyes ya que no es lo mismo la aprobación de una ley de presupuesto que una declaración de ciudadano ilustre, no sólo por el contenido de éstas sino porque afectan en distinto grado a la ciudadanía y sectores que la componen, por esta razón diversos autores con el objeto de establecer el grado de importancia de las leyes que les permita analizar y comparar la producción legislativa han desarrollado taxonomías diferentes, no existiendo consenso en torno a una metodología en la ponderación de las mismas<sup>12</sup>.

## 7. El papel legislativo de la oposición

---

<sup>12</sup> Cecilia Rodríguez, op. cit.

Las legislaturas democráticas se insertan en el proceso de toma de decisiones según tres modalidades básicas: una modalidad generativa, por la cual dichas legislaturas forman y remueven gobiernos, y a su vez cargan con la responsabilidad principal de la toma de decisiones, una modalidad proactiva por la cual propician y sancionan sus propias propuestas legislativas, y una modalidad reactiva por la cual enmiendan y/o vetan las propuestas del ejecutivo. A su vez, afirman que las legislaturas reactivas pueden variar considerablemente su comportamiento identificándose 4 subtipos de legislaturas de carácter reactivo. Los parlamentos europeos son los principales ejemplos de legislaturas generativas/reactivas, el Congreso de Estados Unidos y las cámaras de los estados norteamericanos lo son de legislaturas proactivas/reactivas. En América Latina, lo típico es que las legislaturas no puedan remover de su cargo a los presidentes que les disgustan y carezcan de recursos para generar sus propias propuestas. Por lo tanto no son generativas ni proactivas, sino meramente reactivas.<sup>13</sup>

Tanto si la oposición es débil como si tiene un peso relevante sobre las decisiones legislativas, su actuación genera efectos importantes sobre las políticas públicas a aplicar. Si es un actor marginal probablemente el oficialismo tendrá libertad para llevar a cabo los cambios que considere necesarios en política y, por el contrario, si su papel es influyente puede instalar temas dentro de la agenda legislativa<sup>14</sup>.

La distribución de poder dentro de la Legislatura es un factor a tener en cuenta, ya que el papel legislativo de la oposición estará sujeto a la voluntad de la mayoría. A estos efectos consideramos menester distinguir (como sostuvimos al principio del trabajo) la distinción entre proyectos presentados y proyectos aprobados, dado que el control de la aprobación de las leyes depende en gran parte del partido que tenga mayoría en el recinto.

## **8. La relación entre los proyectos y los medios de comunicación**

En una honda preocupación por la baja calidad de las leyes (en lo que llaman “proliferación legislativa”) Francisco Laporta hace una interesante clasificación de las mismas, como Leyes-medida, que dan respuesta a casos individuales y le restan a la norma sus calidades tradicionales de abstracción y generalidad. Leyes-coyuntura, que atienden un objetivo presente y urgente, como planes o programas para combatir la inflación. Leyes-vacías: que se emiten bajo el supuesto de que existen previamente otras normas o instituciones que no están ahí. Y las que nos interesan a los fines presentes, las Leyes-virtuales o leyes-espectáculo: que sólo pretenden “proyectar un mensaje o abrir un debate... son leyes puramente retóricas que generan la sensación de que... las aspiraciones de la opinión pública son satisfechas...”<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Cox, Gary y Morgenstern, Scott “Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina” en Desarrollo Económico, Vol. 41, N° 163, 2001, pp373-393.

<sup>14</sup> Cecilia G. Rodríguez, “El papel legislativo de la oposición parlamentaria en las legislaturas subnacionales argentinas”. Trabajo preparado para ser presentado en el Seminario de Investigación del Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Salamanca, 2 de Diciembre de 2013. Enlace: [http://campus.usal.es/~acpa/sites/default/files/semin\\_invest\\_cecilia\\_rodriguez\\_nov-2013\\_0.pdf](http://campus.usal.es/~acpa/sites/default/files/semin_invest_cecilia_rodriguez_nov-2013_0.pdf)

<sup>15</sup> Sergio J. González. “Proliferación legislativa”. Crónica de Hoy -México, 27 de diciembre de 2007 . Link: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2\\_uibd.nsf/D05017CAE46D60070525782600568D2D/\\$FILE/proli](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/D05017CAE46D60070525782600568D2D/$FILE/proli%20feracion.pdf)

En este sentido considerábamos importante relevar las temáticas de los proyectos presentados, para observar si las mismas se vinculaban a temas de agenda que tengan penetración en la opinión pública. *La discrepancia se aloja en la finalidad de los proyectos, ya que los mismos pueden intentar hacer un aporte, o también pueden ser utilizados con fines de posicionamiento en la opinión pública, y hasta electorales. Generalmente los proyectos que buscan una diferenciación y un posicionamiento mediático de carácter electoralista, son proyectos de baja calidad que son promovidos por hacer ruido y alterar el statu quo imperante, pero sin el proceso de debate necesario. La finalidad del proyecto tiene más que ver con el legislador que lo presenta y busca una cuota de imagen, que con ser aprobado.*

López Calderón estima que la legislatura es *representativa* si la agenda política coincide con la del ‘demos’, la literatura existente en comunicación política sugiere que el proceso de conformación de la agenda política esta mediado críticamente por la visibilidad que los medios masivos de comunicación den a una carencia social sentida como problemática por la población o parte de ella, y por la apropiación que de tales carencias hagan los líderes políticos en sus discursos, la movilización de adherentes y la conformación de las políticas públicas”.<sup>16</sup>

También puede suceder que la agenda que fijan los medios masivos de comunicación respecto a las prioridades del electorado no coincida con la agenda propia que se establece en el Congreso, sin embargo hay fluctuaciones en periodos electorales.

Mayhew elabora un índice en donde incluye las percepciones de los académicos y la opinión pública como los indicadores fuertes para establecer la importancia legislativa. Serán considerados importantes aquellos proyectos que hayan sido tomados por la prensa como suficientemente relevantes para escribir notas en relación a los mismos, y que los académicos consideren suficientemente importantes como para escribir artículos sobre su tratamiento.

También el manejo de la agenda legislativa, y en el recinto es una prerrogativa de quien detenta la mayoría en el recinto. Un cartel de agenda se define como un grupo de actores que: a. controlan colectivamente las instancias o cargos con poder de agenda y b. establecen determinados procedimientos internos para definir qué proyectos serán incluidos (y cuáles no) en la agenda del recinto.<sup>17</sup> El ejemplo más claro es labor parlamentaria previo a que sesione la Cámara. En estos espacios prevalece el control que el oficialismo impone respecto a la aprobación y tratamiento de proyectos.

## **9. Algunas apreciaciones respecto al análisis de datos cuantitativos**

En primer lugar se confirma la premisa de que en los años electorales baja la producción legislativa, y lo observamos en la cantidad de proyectos presentados, mientras en 2012 se presentaron 4201 proyectos, siendo 1225 los proyectos de ley que analizamos; para el año 2013 se presentaron 3251 proyectos, y solamente 926 de ley. Es decir, en 2013 950 proyectos menos en general, y 299 menos de ley. Decreció la producción legislativa, con lo cual queda evidenciado el efecto de la cuestión electoral en la variable legislativa.

---

<sup>16</sup> José Miguel López Calderón, op. cit.

<sup>17</sup> German Feierherd. “El Control de la Agenda Legislativa en Argentina”. Link: [http://webiigg.sociales.uba.ar/historiapolitica/seminario%20investigacion/control\\_german.pdf](http://webiigg.sociales.uba.ar/historiapolitica/seminario%20investigacion/control_german.pdf)

En cuanto al trabajo de los bloques se observa una constante producción por parte de la Coalición Cívica y el FAP (Frente Amplio Progresista), la CC se mantiene en el 13% del total de proyectos presentados, mientras el FAP lo hace con el 12%. El Frente para la Victoria aumenta su performance, de un 31% del total pasa a un 41%. También lo hace la UCR que pasa de un 11 a un 15%, mientras otros sectores de la oposición bajan su producción como Unión Celeste y Blanco que de un 8% termina con un 0,7%. También Pro Peronismo de un 10% pasa a un 2%, Nuevo Encuentro de un 2% pasa al 1%, y Lealtad Peronista suma de un 0,8% a un 3%.

La producción por bloque debe ser tenida en cuenta con algunas precauciones, dado que la conformación de los bloques es determinadamente asimétrica. Por ejemplo la producción de la CC de un 13% responde a un bloque conformado por tres legisladores, mientras la producción del FAP de 12% fue realizada por 10 legisladores, y el FPV, el bloque más numeroso con más de 40 legisladores.

Otro factor a tener en cuenta es que en el año 2013 se forma un nuevo bloque, el Frente Renovador, por lo cual hay una reasignación de lugares, ya no hay 10 bloques como en 2012, sino 9, y este bloque se queda con la producción del 10% del total de los proyectos presentados en 2013.

Respecto a los temas tratados en los proyectos si bien hay una distribución pareja en los temas, sobresale el área de salud, y se explica en parte porque también intervienen en esta categoría diversas problemáticas como adicciones que es una sub categoría. En segundo lugar se observa una preocupación por las cuestiones de ecología y medio ambientales, como también lo que tiene que ver con el régimen municipal (es decir cuestiones territoriales y quizá no de agenda).

Lo llamativo resulta de que por ejemplo en las áreas que la opinión pública considera críticas como seguridad y educación, son donde menos proyectos se han presentado, tan solo 34 proyectos inherentes a seguridad y 32 referidos a educación. Por ejemplo referidos a juegos de azar hubo 34 proyectos (igual que en seguridad), presupuesto e impuestos 35, modificaciones a los códigos 38.

Por lo tanto no se observa una correlación directa en los temas de agenda legislativa, y los temas de agenda de los medios, sin embargo no quiere decir que no haya algunas coincidencias.

Sigue siendo el poder ejecutivo el actor con mayor capacidad de imponer temas en la agenda legislativa, y también se proyecta a la agenda de medios.

## **10. Conclusión**

En una interesante reseña sobre el poder legislativo, Moscoso integra un grupo de variables que son explicativas de la política legislativa argentina. Entre estas menciona las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, elecciones y representación, características y composición de las legislaturas, señala la importancia del rol del Legislativo en la formulación e implementación de políticas públicas. Otros temas analizados tienen que ver con los partidos políticos y el control parlamentario, por ultimo menciona como variable, el “comportamiento legislativo” que tiene que ver con las características de los legisladores en función de cómo se



comportan y de cómo conciben su actividad, destacando como eje teórico el institucionalismo racional.<sup>18</sup>

Con respecto al debate que gira en torno a la calidad de las leyes, pensamos que supera los fines de este trabajo, que solo se centra en las iniciativas de los proyectos, es decir su presentación y toma de estado parlamentario, pero no es el fin del trabajo, analizar la aprobación de estos proyectos de ley.

Algunos autores sostienen que la cantidad de proyectos presentados es contraria a la calidad de las leyes porque el mismo sería un indicador de que ha tenido poco tiempo de debate.<sup>19</sup> Sin embargo consideramos que la presentación de proyectos conlleva un debate muchas veces necesario hacia el seno del poder legislativo, donde puedan converger diferentes posturas para llegar a una instancia superadora cuyo fin sería la promulgación de un proyecto de calidad.

El legislador concede cierta pérdida de identidad individual para confluir en una identidad colectiva donde priman intereses partidarios, territoriales, electorales, pero mantiene la mirada de su propio sistema de creencias, aquel que puede no prevalecer en un bloque, pero deja su huella en la performance legislativa y sus proyectos.

---

<sup>18</sup> Guido Moscoso, “Los estudios sobre política legislativa argentina (1983-2010). Reflexiones en torno a cómo estudiamos el poder legislativo”. En PostData 17, N° 1, Abril/2012, pp. 99-123.

<sup>19</sup> Diego Isasi. Editorial: Ranking de los mejores del Congreso. Revista Reflexión Democrática N° 104, Perú. Link: <http://www.reflexiondemocratica.org.pe/documentos/informativo104.pdf>